

# „Coopetition“ – Ein Modell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

---

JuWiss Redaktion

2014-03-13T08:30:03

von [THOMAS WIERNY](#)



Im Zuge des Streits zwischen Verlegern und der ARD um die Tagesschau-App forderte nicht nur Nordrhein-Westfalens Medienstaatssekretär [Marc Jan Eumann](#) immer wieder „[Coopetition](#)“ zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Verlagen. Auch das Verhältnis zu den privaten Fernsehveranstaltern soll nach den Gedanken verschiedener Medienpolitiker von Kooperation bei gleichzeitiger Konkurrenz geprägt sein.

Das klingt zunächst ganz gut: Konkurrenz belebt das Geschäft. Kooperation bündelt Stärken und ermöglicht unter Umständen Projekte, die alleine nicht zu stemmen wären. Doch die starke Stellung der Öffentlich-rechtlichen, ihr Status als Körperschaften des öffentlichen Rechts und nicht zuletzt ihre [Finanzierung aus der Haushaltsabgabe](#) (ein Beitrag zur Bewertung aus beihilfenrechtlicher Sicht soll folgen) erfordern ein näheres Hinsehen auf die Rahmenbedingungen – zumal in Zeiten der Medienkonvergenz.

## **Zusammen seid ihr stark**

Für den – nach wie vor als solchen anzusehenden – Kernbereich der Rundfunkveranstaltung sehen viele der Anstaltsgesetze und –Staatsverträge entsprechende Kooperationen bereits vor. § 7 WDR-Gesetz oder § 10 NDR-StV „erlauben“ beispielsweise eine Zusammenarbeit mit „Dritten“ bzw. „anderen [nicht öffentlich-rechtlichen] Rundfunkveranstaltern“. Da hier aber der einfach-gesetzliche Rundfunk- und Programmbegriff in Bezug genommen wird, sind Zusammenarbeiten für nicht-lineare Projekte wie bspw. Telemedien, also Online-Auftritte, nicht umfasst.

Im [WDR-Urteil](#), der sechsten Rundfunkentscheidung, hat das BVerfG neben der Beteiligung an privaten Veranstaltern auch Zusammenarbeiten im Bereich des Funktionsauftrags unter die Lupe genommen und deren Gefahren aufgezeigt: Die „unterschiedlichen und teilweise sogar gegenläufigen Zielsetzungen“ der Beteiligten können auch für die vom Grundgesetz geforderte Grundversorgung bedenkliche Folgen haben. Daraus wurden Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung solcher Kooperationen abgeleitet: Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dürfen auf diesem Weg nicht unterlaufen werden. Damit das kontrollierbar bleibt, muss unter Anderem die Verantwortung von Beiträgen klar gekennzeichnet sein.

Nicht das einzige, was der NDR beim Projekt mit der Süddeutschen Zeitung – [www.geheimerkrieg.de](http://www.geheimerkrieg.de) – versäumt hat. Denn diese Grundsätze sind auch auf nicht ausdrücklich zugelassene Kooperationen übertragbar. Als „[notwendige Voraussetzung der Inanspruchnahme der Rundfunkfreiheit](#)“ fällt die Programmherstellung – auch im Rahmen von Koproduktionen – in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, so dass eine ausdrückliche Zulassung nicht erforderlich ist, wenn die Anstalten das Projekt innerhalb der Ihnen zukommenden Aufgabe der Letzt Konkretisierung des Auftrags als auftragsgegenständlich einstufen.

## **Aber mit wem?**

Der [Unmut](#) in der Zeitungsbranche über die [nun beschlossene Zusammenarbeit](#) zwischen SZ, NDR und WDR für [investigative Projekte](#) ist [nicht](#) zu übersehen – und letztlich auch verständlich. Das Joint Venture hat neben der begrüßenswerten Kumulation journalistischer Fähigkeiten auch Auswirkungen auf den Markt. Es ist wohl nicht von der Hand zu weisen, dass die meisten Verleger – unabhängig denkende Journalisten mögen das [anders](#) sehen – es als vorteilhaft bewerten dürften, wenn ein bisschen vom bei aller Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach wie vor anerkannten Qualitätsimage auf sie abfällt.

Hier tut sich ein Spannungsfeld auf. Durch die Beitragsfinanzierung und den Status als gefühlt „staatliche“ Unternehmen erscheint auf den ersten Blick eine Bevorteilung einzelner Marktteilnehmer unrechtmäßig. Doch gerade wenn die Öffentlich-rechtlichen im journalistisch-redaktionellen Kernbereich arbeiten genießen sie den umfangreichen Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GG. Nur sie selbst sollen und dürfen entscheiden, *wie* sie ihren Auftrag erfüllen. Das umfasst dann natürlich auch die Entscheidung, mit wem man zusammenarbeitet.

Von dem Ausspielen von Marktmacht wird [gesprochen](#). Der Jurist denkt an das Kartellrecht und an die Pflicht diskriminierungsfreien Verhaltens von marktbeherrschenden Unternehmen. Das Problem am konkreten oben genannten Beispiel: Ein Markt im kartellrechtlichen Sinne [erfordert](#) Austauschbeziehungen, also das entgeltliche Anbieten und Nachfragen von Leistungen. Auf [geheimerkrieg.de](http://geheimerkrieg.de) findet sich keine Werbung und damit im Unterschied bspw. zum [gescheiterten Projekt „Germany's Gold“](#) kein Anknüpfungspunkt für das Kartellrecht. Auch dem

Vergaberecht unterliegen die Anstalten im Programmbereich übrigens [nicht \(Art. 16 lit. b\) RL 2004/18/EG\)](#).

## **Drei-Stufen-Test: Ökonomischer oder publizistischer Wettbewerb?**

Bleibt noch der – für das angesprochene und laut Impressum vom NDR verantwortete Telemedium im Übrigen nicht durchgeführte – [Drei-Stufen-Test](#), den jedes neue oder veränderte Telemedium durchlaufen muss. Hier werden unter Anderem auch die marktlichen Auswirkungen eines neuen Angebots überprüft. Zwar soll dies nur als Zwischenschritt zur Abschätzung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb dienen; unter Rückgriff auf Art. 106 Abs. 2 AEUV wird aber zum Teil eine eigene Abwägung der Auswirkungen auf die ökonomische Wettbewerbssituation gefordert. Dies würde allerdings zumindest für reine öffentlich-rechtliche Telemedien das Primat der publizistisch-qualitativen Ausrichtung des Rundfunks unterlaufen. Der Drei-Stufen-Test schützt also gleichfalls nicht die Konkurrenten bspw. der Süddeutschen Zeitung vor einseitiger Auswahl des Kreises der Medien, mit denen die Rundfunkanstalten zusammenarbeiten.

Für die in Rede stehenden Kooperationsprojekte im Online-Bereich braucht es diese Auslegung allerdings auch nicht: Die zuständigen Rundfunkräte müssten sich hier von Fall zu Fall sehr genau ansehen – bzw. begutachten lassen –, ob die Projekte „in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen“ (§ 11 f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV). Sicher wird zunächst die Vielfalt erweitert, wenn neue innovative Projekte entstehen. Doch wären die Vorteile nicht größer, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk so etwas alleine stemmen würde? Er genießt eine Entwicklungs- und eine damit korrespondierende Finanzierungsgarantie. Beides ermöglicht ihm nicht nur inhaltliches Agenda-setting (Auftragsbestandteil ist es, Medium *und* Faktor der Meinungsbildung zu sein), sondern auch Innovation im technischen Bereich der Ergebnispräsentation. Wenn dann bspw. Verlagshäuser nachziehen – gewinnt der publizistische Markt nicht am Ende mehr?

## **Gibt's da nicht auch was vom Grundgesetz?**

Zurück zu den Klagen der (noch) nicht kooperierenden Medien und Verlage. Kann hier nicht bspw. der Gleichheitssatz weiterhelfen? Leider nein, solange man die Rundfunkanstalten wie die herrschende Meinung aufgrund des Erfordernisses funktionsadäquater Staatsferne nicht der mittelbaren Staatsverwaltung [zuordnet](#).

## **Klarheit schaffen!**

Wie gezeigt wurde sind Kooperationen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Privaten (im Online-Bereich) aus verfassungsrechtlichen Gründen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Zulassung zulässig. Denn ein Ausmaß dergestalt, dass die gesetzgeberische Entscheidung für die duale Rundfunkordnung unterlaufen würde – wie bereits 1997 in einem [BDZV-Gutachten](#) vertreten wurde, in welchem folgerichtig auf den Vorbehalt des Gesetzes hingewiesen wurde – ist meines Erachtens bei Weitem nicht absehbar. Jedenfalls ist aber deutlich: Würde der Gesetzgeber wie für den Bereich der Rundfunkveranstaltung geschehen

unter Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit klare Bedingungen auch für die gewünschten crossmedialen Kooperationen setzen (was wahrlich keine einfache Aufgabe ist), so würde Rechtssicherheit geschaffen, die den politischen Willen eher umsetzbar macht – wenn man das angesichts der Gefahren in Form von [Medienkonzentrationserscheinungen](#) wirklich möchte. Ob der Gesetzgeber bei einer solchen Ausgestaltung der Rundfunkordnung die „Interessen“ – müsste man nicht von Grundrechten sprechen? – der Presse berücksichtigen muss, hat das BVerfG 1991 übrigens ausdrücklich offen gelassen.

---

